Educação Superior Contemporânea: Perspectiva Internacional[1]

Simon Schwartzman

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), Universidade de São Paulo

1990

Apresentação

Em 1985 *Ciência e Cultura* dedicou um número especial às questões da universidade e do ensino superior brasileiros, reunindo um conjunto de textos até então dispersos e de difícil acesso (Bori et al. 1985) O objetivo, plenamente conseguido, foi colocá-los ao alcance de um público mais amplo, e contribuir, assim, para o melhor entendimento e a elevação do nível do debate permanente, e necessário, sobre a natureza dos problemas e o destino da educação superior no país. O presente volume dá continuidade a este esforço, tratando de proporcionar uma visão abrangente, ainda que necessariamente incompleta, da maneira pela qual estas questões vem sido vivenciadas no mundo de hoje.

Não se trata, evidentemente, de buscar no exterior soluções acabadas para nossas dificuldades. Se trata, isto sim, de mostrar como o Brasil não é um caso isolado, mas comparte, à sua maneira, de dilemas comuns a todos, e por isto deve compartir, também, das reflexões correntes sobre suas causas e formas de encaminhamento de soluções. Em toda parte o ensino superior se expandiu e se massificou, fazendo com que a palavra "universidade" já não possa descrevê-lo em toda sua abrangência; em toda parte existem problemas de qualidade; os estudantes se diferenciam cada vez mais, solicitam coisas distintas, que nem sempre são percebidas e atendidas pelas instituições de ensino; a administração e coordenação de grandes sistemas educacionais gera tensões entre administrações centralizadas e departamentos acadêmicos, assim como entre universidades que buscam autonomia e governos que buscam submetê-las a critérios externos de relevância social e eficiência; o ensino privado se expande, disputa verbas

[1] Este seria o texto de introdução a um livro editado por Simon Schwartzman e Eunice Durham, que deveria ter sido publicado pela SBPC na gestão de Ênio Candotti, mas jamais veio à luz.

com o ensino público, e as fronteiras entre os dois setores são muitas vezes difíceis de se estabelecer; muitas universidades têm dificuldade em manter ativa a pesquisa, enfrentam perplexidades em seu relacionamento com a indústria, não conseguem fazer conviver com naturalidade o ensino profissional com a formação geral, o ensino técnico com a formação científica, as humanidades com as ciências sociais e as ciências naturais; a confluência de tantos interesses e objetivos contraditórios leva com freqüência à politização e partidarização da vida universitária, com consequências de toda a ordem.

O texto de abertura é de autoria de Clark Kerr, ex-presidente da Universidade da Califórnia e da influente Carnegie Commission on Higher Education, e cujo livro de 1963, *Os Usos da Universidade*, teve ampla circulação no Brasil (Kerr 1979a; Kerr 1979b; Kerr 2001). Trata-se de uma conferência feita na Itália em 1979, na qual Kerr delineia o que são, a seu ver, os grandes desafios enfrentados pelo ensino superior nas últimas décadas: primeiro, a expansão das oportunidades educacionais, levando à criação de sistemas nacionais de educação superior e tentativas de transformar as antigas universidades, de instituições culturais aristocráticas, em entidades capazes de atender a grandes números, voltar suas pesquisas para necessidades práticas e locais, e orientar seu ensino para os interesses profissionais mais imediatos de seus alunos. Na avaliação de Kerr, nenhum sistema de ensino superior conseguiu atender satisfatoriamente a este desafio, que agora se soma a um outro, próprio do final de século que é o desafio da competência, principalmente no que se refere à criação e desenvolvimento de novas tecnologias e formação técnica de alto nível. A solução buscada pela maioria dos países foi passar das antigas universidades para um amplo sistema de ensino superior, no qual o setor universitário permanece como apenas uma de suas partes.

Stuart Blume retoma o tema de Kerr mostrando como a discussão sobre os dilemas do ensino superior - educação de elite e de massas, especializada ou geral, e assim por diante - tem evoluído nos últimos anos, da universidade de alto nível idealizada por Abraham Flexner nos Estados Unidos nos anos 30 às diversas propostas de diferenciação e conciliação de objetivos contraditórios tentadas nos últimos anos por vários países europeus (Blume 1985; Blume e Amsterdamska 1987). Ele nota como as instituições que surgem à margem das universidades clássicas estabelecem seus próprios critérios de

qualidade, e começam a questionar os valores da formação genérica e humanística, e da pesquisa acadêmica, de que aquelas as universidades eram portadoras. A crise da universidade europeia atual, caracterizada pelo fim aparente de sua expansão e pela limitação de recursos, parece acentuar ainda mais esta tendência ao que ele chama de "um novo vocacionalismo", que não lhe parece no entanto inevitável, e cuja existência lhe preocupa.

Os três textos que se seguem ampliam a análise de Blume, referida principalmente à Europa, para os Estados Unidos, Japão e América Latina (Teichler 1988). O sistema norte-americano de ensino superior, observa Martin Trow, é o maior e mais diversificado no mundo; e é também o mais influente, tendo servido de inspiração para projetos de reforma educacional em muitas partes do mundo, inclusive no Brasil (Trow 1973; Trow 1972). Esta influência decorre, entre outras coisas, do grande número de professores e pesquisadores de outros países que vão estudar nos Estados Unidos, e depois tratam de reproduzir em seus países de origem as instituições que conheceram. O que poucos percebem é que, dada a grande diversificação do sistema americano, eles frequentemente generalizam a partir de uma experiência muito particular, ou seja, das grandes "research universities" mais conhecidas no exterior. Trow mostra como a expansão do ensino superior nos Estados Unidos se deu, em grande parte, pela incorporação de novos tipos de alunos - mais velhos, mulheres, de minorias étnicas, já empregados - e não pelo simples aumento do número de alunos tradicionais, ou seja, jovens recém saídos da escola secundária e buscando a educação universitária em tempo integral. Para ele, a capacidade que teve o sistema norte-americano de atender a esta múltipla demanda se explica, basicamente, pela diversidade de formatos institucionais existentes, pela ênfase na educação geral proporcionada pelos "colleges", e pela agilidade de suas administrações, que são forçadas a se ajustar com presteza aos diferentes "mercados" de alunos, recursos públicos e privados e financiamentos para a pesquisa que existem nos Estados Unidos. O fracasso de um antigo projeto de uma Universidade Nacional, a ser sediada em Washington, e a inexistência de um Ministério da Educação centralizante e regulador, são apresentados como dois dos principais fatores que explicam os bons resultados que ele vê, e que fazem do sistema de ensino superior, no seu ponto de vista, a instituição chave da sociedade norte-americana de hoje.

O sistema norte-americano serve de contraste para a discussão do sistema japonês feita por Kazuyuki Kitamura. No Japão, como no Brasil, cerca de 70% das universidades são privadas, e sua qualidade, e sobretudo seu prestígio, são considerados muito inferiores à das universidades estatais. Enquanto que as universidades públicas recebem os melhores estudantes, e se definem como centros de cultura, guiados pelas preocupações intelectuais e científicas de seus professores, as privadas são muito mais sensíveis ao mercado formado pelos estudantes menos qualificados e de origem social inferior, que não conseguem acesso às universidades públicas. Enquanto que nos Estados Unidos o mercado parece existir tanto para o setor público quanto para o privado, e gerar excelência em ambos, no Japão - que neste sentido se parece muito mais com o Brasil - a forte estratificação que existe entre os dois setores impede que o setor privado se desenvolva, e protege o setor público de pressões externas que poderiam melhorar seu desempenho. A reconhecida má qualidade do ensino superior japonês é em parte compensada pela excelente qualidade de sua educação básica e secundária, assim como pelo amplo sistema de educação não formal que se desenvolve à margem das universidades, e ao qual se deve acrescentar a pesquisa tecnológica desenvolvida junto às grandes corporações, frequentemente com o estímulo e o apoio governamental; mas ela explica, sem dúvida, a pouca competitividade da ciência básica japonesa em relação aos Estados Unidos (Cummings, Amano e Kitamura 1979; Kitamura 1986).

Juan Carlos Tedesco mostra que a América Latina passou pelo mesmo processo de expansão e crescimento do que os países mais desenvolvidos, sendo que as profissões mais tradicionais e prestigiadas - medicina, engenharia, direito - não acompanharam o ritmo da demanda, que foi absorvida, principalmente, por carreiras como as ciências sociais, o ensino e a administração pública(Tedesco 1983; Tedesco, Blumenthal e Albornoz 1986). Em alguns casos, como no Brasil, estas novas carreiras se expandiram principalmente no setor privado. Tedesco explica esta expansão pelo crescimento do setor de serviços, mas é claro que ela é consequência, também, do relativo fechamento das carreiras mais tradicionais e prestigiosas a novos candidatos. Enquanto Trow aponta o mercado como o mecanismo ideal para tornar o ensino superior sensível às pressões da sociedade, Tedesco enfatiza, ainda que com cautela, a necessidade da planificação, cujo maior obstáculo, a seu ver, é a arraigada tradição de autonomia das universidades latino-

americanas. O conteúdo do ensino também lhe preocupa, mas, aqui, o dilema parece ser muito mais operacional do que de definição de objetivos: para Tedesco, o ensino superior na América Latina deve deixar de lado suas "feições academicistas", e adotar, quando puder, o "novo vocacionalismo" que parece predominar na Europa, e que tanto perturba a Stuart Blume.

A terceira parte examina, de forma ampla, as experiências de relacionamento entre governo, sociedade e o ensino superior. O que a sociedade realmente espera do ensino superior? Em que medida os governos são capazes de expressar esta expectativas, e transformá-las em políticas educacionais coerentes? Oliver Fulton examina, para os países da OECD, as expectativas de empregadores, consumidores de pesquisa, estudantes e suas famílias e outros grupos, e discute o impacto destas demandas sobre os objetivos clássicos da educação superior, definidos em termos de aumento da igualdade social e investimento em capital humano (Fulton 1984; Fulton, Gordon e Williams 1982). Sua conclusão mais geral é que, em toda parte, a educação superior se torna mais suscetível a pressões externas, que os governos tratam de canalizar. Mas existem limites claros a isto, dados pelo aspecto contraditório das demandas, pela impossibilidade técnica de prever e planejar demandas futuras de mão de obra, e pela capacidade, e necessidade, que têm as instituições de ensino superior em manter sua autonomia. Martin Trow, no artigo seguinte, mostra como o apoio e a influência dos governos no ensino superior pode simular mecanismos de mercado, pelo menos para o setor mais qualificado do sistema, como tem ocorrido nos Estados Unidos, um tipo de solução que lhe parece superior às tentativas governamentais de interferir diretamente no interior das instituições de ensino e de pesquisa (Halsey, Trow e Fulton 1971; Trow 1975). O "University Grants Committee" inglês foi, por muito tempo, o grande exemplo de uma intermediação entre o governo e o sistema universitário que garantia o financiamento público para as instituições e, ao mesmo tempo, preservava sua total autonomia e liberdade acadêmica. O texto de Shattock e Berdhal mostram, no entanto, como o UGC evoluiu de um papel de representante do mundo acadêmico junto ao governo a um papel de interventor no sistema de ensino superior, e foi perdendo, gradualmente, sua razão de ser (Shattock e Berdahl 1984). Escrevendo em 1984, os autores ainda tinham esperança que o UGC pudesse recuperar relevância perdida, que, na realidade, não se consubstanciou: O UGC

foi formalmente extinto pelo governo Tatcher em 1987, sendo substituído por uma agência governamental de tipo burocrático. O último texto desta seção é eminentemente político: baseado na experiência norte-americana, Guy Benveniste examina as diversas estratégias utilizadas pelas universidades para sobreviver e preservar sua autonomia em um ambiente carregado de pressões externas nem sempre possíveis de ser atendidas (Benveniste 1985).

A quarta parte procura olhar o ensino superior por dentro. O texto de Burton Clark, parte de uma obra maior, examina as diferentes formas de divisão do trabalho, e suas tensões (Clark 1983a; Clark 1983b; Shattock, Clark e Society for Research into Higher Education 1983). Professores pertencem a instituições universitárias, mas também, e muitas vezes principalmente, a suas corporações científicas e profissionais, e também muitas vezes, a um sindicato ou associação de docentes. Esta pluralidade de filiações, quando combinada com a pluralidade de papéis que as universidades buscam desempenhar, leva a uma grande diferenciação interna dos sistemas de ensino superior - horizontalmente, entre escolas, departamentos e institutos, e verticalmente, entre os diferentes níveis em que o ensino e a pesquisa se desenvolvem. É uma fragmentação que ocorre tanto dentro de instituições como nos sistemas acadêmicos como um todo, e cada país, dentro de suas respectivas tradições, organiza seu trabalho de forma diferente. Em todos os casos, porém, mostra Clark, a atividade acadêmica é uma rede complexa, fragmentada e pouco integrada; e isto não é um mal, mas uma decorrência natural da própria complexidade e diferenciação do trabalho acadêmico.

Os trabalhos seguintes olham mais de perto estas diferentes funções. Sheldon Rothblatt dá um fascinante mergulho na história da educação liberal (Rothblatt e Wittrock 1993). Seu objetivo era formar o homem integral e equilibrado, um ideal fugidio, mas presente em todos os sistemas educacionais desde a antiguidade, e que se choca nos dias de hoje com os ideais do conhecimento especializado, da pesquisa científica profissionalizada, e do ensino técnico. Rothblatt discute as tentativas contemporâneas de manter este ideal em um sistema de educação de massas e as dificuldades que encontra; mas acredita que, apesar de tudo, é um ideal que teve sua razão de ser no passado, e ainda a tem no presente.

O texto de Joseph Ben-David, também de cunho histórico, faz contraponto com o de Rothblatt, mostrando como a questão da educação para as profissões liberais foi tratada na Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos (Ben-David 1977). Ele nos mostra como a educação profissional e especializada surgiu, inicialmente, como uma maneira de abolir os privilégios aristocráticos sancionados pelas antigas universidades; mas também como ela conduz a um novo credencialismo, que atribui aos portadores de títulos acadêmicos um conjunto direitos e privilégios profissionais que não se relacionam, necessariamente, com o treinamento recebido, uma tendência perigosa, a seu ver, mas não necessariamente inevitável.

A terceira e mais recente função das universidades, a da pesquisa científica, é discutida por Roger Geiger no contexto das pressões que hoje surgem, de todos os lados, para retirar a pesquisa do contexto universitário e despí-la de seu caráter acadêmico, ajustando-a aos requerimentos das conveniências econômicas e da razão de Estado (Geiger 1988a; Geiger 1988b). No entanto, Geiger mostra, seguindo as análise clássica de Ben-David, que foi a pesquisa universitária que deu à Alemanha, no século XIX, e aos Estados Unidos, no século XX, suas posições de preeminência no campo científico e tecnológico. O que dava dinamismo à pesquisa universitária, nos dois casos, foi a existência de mecanismos institucionais que estimulavam a competição pela excelência, colocando o poder acadêmico firmemente nas mãos de professores pesquisadores; a longo prazo, o sistema norte-americano se mostrou mais competitivo, mais diferenciado, mais sensível às demandas externas e mais aberto a inovações institucionais do que o alemão, e isto explica sua superioridade a longo prazo, apesar de sua qualidade inicial ter sido obviamente inferior à alemã. Geiger é cético quanto às tentativas europeias mais recentes de implantação de "sistemas ampliados de política científica" que pudessem compensar pela fragilidade da pesquisa universitária nestes países, principalmente em relação à pesquisa básica. O caminho correto, para ele, não é submeter a pesquisa científica à camisa de força dos controles burocráticos e do planejamento, mas revitalizar o dinamismo das instituições universitárias, sua capacidade adaptativa e os mecanismos que assegurem a prevalência dos valores de desempenho.

Esta seção termina com o trabalho de Ulrich Teichler, que dá uma visão panorâmica dos diferentes arranjos institucionais tentados nos países industrializados nas últimas décadas (Teichler 1988). Apesar dos problemas serem comuns, assinala Teichler, as soluções são diferentes em cada país, e respondem às tradições e peculiaridades de cada um. Além disto, nenhuma das reformas buscadas conseguiu resolver de forma efetiva os problemas que a justificaram, o que, por um lado, faz com que as discussões sobre modelos estruturais alternativos continuem intensas, mas serve também para levantar a dúvida se reformas abrangentes são, realmente, a melhor maneira de resolver os problemas contemporâneos do ensino superior.

Seria possível dizer que todos os autores coincidem em pelo menos três pontos básicos: a educação superior no mundo de hoje busca objetivos muito diferentes, e nem sempre compatíveis entre si; existe uma grande tendência à diferenciação e à fragmentação dos sistemas de ensino superior; e a autonomia acadêmica, considerada um elemento vital para a qualidade e o bom desempenho de qualquer atividade cultural e intelectual, está em toda parte ameaçada pela ação de governos interventores e pela pressão dos interesses imediatistas de seus diferentes públicos. Os dois últimos textos tratam do principal mecanismo de que podem dispor os sistemas de ensino superior para garantir sua autonomia, que é o de assumir, diretamente, a responsabilidade por sua avaliação. Os dois últimos artigos, de Clarke e Birt (Clarke e Birt 1982) e de Batten e Trafford (Batten e Trafford 1985), descem aos detalhes de como estas avaliações tem sido feitas em vários países, e coincidem na tese de que só com a manutenção de altos padrões de qualidade e de atendimento às seus diferentes públicos podem as instituições de ensino se proteger de maneira adequada contra imposições vindas de fora.

Referências

Batten, Chris, e Vernon Trafford. 1985. "Evaluation: an aid to institutional management." *Universities: The Management Challenge. Worcester, UK: Billing & Sons Ltd.*

Ben-David, Joseph. 1977. *Centers of learning : Britain, France, Germany, United States : an essay*. New York: McGraw-Hill.

Benveniste, Guy. 1985. "New politics of higher education: Hidden and complex." *Higher Education* 14(2):175-95.

Blume, Stuart. 1985. "After the darkest hour: Integrity and engagement in the development of university research." *The university research system: The public policies of the home of scientists* 5:139-65.

Blume, Stuart, e Olga Amsterdamska. 1987. *Post-Graduate Education in the 1980s*: ERIC.

Bori, Carolina, Enio Candotti, Fernando Galembeck, José Albertino Rodrigues, e Simon Schwartzman (Eds.). 1985. *Universidade brasileira: organização e problemas*. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciencia (SBPC).

Clark, Burton R. 1983a. *The higher education system academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.

—. 1983b. *Values in higher education conflict and accomodation*. Tucson, Ariz: Center for the Study of Higher Education, College of Education, University of Arizona.

Clarke, Alex M, e L Michael Birt. 1982. "Evaluative reviews in universities: the influence of public policies." *Higher Education* 11(1):1-26.

Cummings, William K, Ikuo Amano, e Kazuyuki Kitamura. 1979. *Changes in the Japanese university: a comparative perspective*: Praeger Publishers.

Fulton, Oliver. 1984. "Needs, expectations and responses: new pressures on higher education." *Higher Education* 13(2):193-223.

Fulton, Oliver, A Gordon, e G Williams. 1982. *Higher education and manpower planning a comparative study of planned and market economies*. Geneva: International Labour Office.

Geiger, Roger L. 1988a. *Privatization of higher education*. Princeton, NJ: International Council for Educational Development.

—. 1988b. "Public and Private Sectors in Higher Education: A Comparison of International Patterns." *Higher Education, Vol. 17, No. 6 (1988), pp. 699-711.*

Halsey, A H, Martin A Trow, e Oliver Fulton. 1971. *The British academics*. London: Faber and Faber Ltd.

Kerr, Clark. 1979a. *Education and national development reflections from an American perspective during a period of global reassessment*. Nairobi: University of Nairobi.

—. 1979b. "Education for global perspectives." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 442(1):109-16.

—. 2001. *The uses of the university*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Kitamura, Kazuyuki. 1986. "The decline and reform of education in Japan: a comparative perspective." Pp. 153-70: Praeger New York.

Rothblatt, Sheldon, e Björn Wittrock. 1993. *The European and American university since 1800 historical and sociological essays*. Cambridge;, New York, NY, USA: Cambridge University Press.

Shattock, Michael, e Robert Berdahl. 1984. "The British University Grants Committee 1919–83: Changing relationships with government and the universities." *Higher Education* 13(5):471-99.

Shattock, Michael, Burton R Clark, e Society for Research into Higher Education. 1983. *The Structure & governance of higher education*. Guildford, Surrey: Society for Research into Higher Education.

Tedesco, Juan Carlos. 1983. *Trends and prospects in the development of higher education in Latin America and the Caribbean*. Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

Tedesco, Juan Carlos, Hans R Blumenthal, e Orlando Albornoz. 1986. *La Juventud universitaria en América Latina*. Caracas, Venezuela: Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Teichler, Ulrich. 1988. *Changing patterns of the higher education system the experience of three decades*. London: Kingsley.

Trow, Martin. 1973. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.

—. 1975. "The public and private lives of higher education." *Daedalus*:113-27.

Trow, Martin A. 1972. *The expansion and transformation of higher education*. Morristown, N.J: General Learning Press.